

## 第三章 集體行動理論之探討

### 第一節 Olson 的集體行動理論

美國經濟學家 Mancur Olson 在其 1971 年著作《集體行動的邏輯》(*The Logic of Collective Action*)，引用經濟學中公共財之概念，認為理性及自利之個人，在搭便車(*free rider*)的心態下，不可能形成集體行動以構成對政策的影響。Olson 集體行動理論對多元主義所構想的團體競爭本質，提出了一個根本性的挑戰，引起學界相當廣泛的注意。

#### 壹、個人理性與團體理性的關聯

##### 一、個人理性並不會導致集體理性

傳統團體理論主張：具有共同利益的個人所組成的團體，將為增進其共同利益而努力。但是，Olson 卻認為，個人理性與自利行為的前提，並不必然導致團體將追求其自己利益的命題成立。Olson 強調，集體行動所追求的公共財具有不可分割的特性，因而理性自利的個人會發現：我個人的參加與否對公共財整體而言並無差別，認為自己不參加集體行動都可以坐享其成，在這種搭便車(*free rider*)的心態下，將導致個人行為和集體行動間之矛盾，也就是所謂「集體行動的困境」，因個人理性與自利，導致集體不理性。Olson 進一步指出，除非在團體成員不多，或能借助某種強制性措施，或提供其他特別誘因，以使成員願為共同利益努力，否則理性且自利的個人，將不可能為他們的共同或團體利益獻身。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), p.2.

## 二、個人和團體博弈/搭便車模型。

Olson 指出一個理性成員面對的是一個策略性的問題，可以運用博弈理論(game theory)來分析。<sup>2</sup>Olson 認為，群體的利益是一項公共財，也就是說，只要身為群體的一份子，不論他是否貢獻心力，他都得以享受。在一個人數眾多的大群體中，每一位個別成員的貢獻都微小的不足以影響公共財的成敗。因此，對每一位個別成員而言，最理想的行為是，自己不貢獻任何勞力或財力，而坐享其成。可是，當每一位成員都如此考慮並舉止(搭便車)的結果是，沒有人對公共財奉獻一己之力，結果是群體皆蒙不利，如(圖 3-1)所示。

		他人(或團體)	
		貢獻	不貢獻
我	貢獻	有公共財 2	無公共財 4
	不貢獻	有公共財 1	無公共財 3

圖 3-1：個人和團體博弈/搭便車模型圖

資料來源：吳乃德，〈導言：理性人的非理性社會？〉，刊於《集體行動的邏輯》，Mancur Olson，董安琪譯，台北：遠流，1989年，頁5。

在(圖 3-1)中，對每一個我而言，最佳的狀況是方格 1：我不貢獻任何勞力，而由別人提供公共財，這種即所謂搭便車者；

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.43.

次佳的狀況是方格 2：大家一起貢獻，各出自己的一份，一起享受；最糟糕的狀況是方格 4：雖然我貢獻了，還是享受不到成果，這種人稱為笨蛋。由(圖 3-1)可知，不論他人是否願意貢獻，我不貢獻都是最好的策略。可是每一個人如此考慮的結果是，沒有人願意貢獻，結局是方格 3，大家同處於更不利的狀況。正是由於團體成員的這種理性考慮，使得許多團體不容易組織起來，尤其是大團體為然。<sup>3</sup>

## 貳、團體規模與利益表達

### 一、團體規模的影響

Olson 認為團體的大小，會對集體行動造成影響。特權團體最小，集體利益一定能夠達成；中介團體則有希望藉志願行為解決這個問題；而最大的潛在團體在成員可自由遵循個人利益行事時，絕無完成團體利益的可能。<sup>4</sup>

(一)小團體/特權團體(privileged groups)：在此種團體中的每一成員或至少一成員，寧願看到公共財被提供，甚至他必須負擔全部費用也在所不惜的團體。在這樣的團體，我們可以預料公共財會被生產或提供，而且可能不需任何的團體組織或協調。

(二)中介團體(intermediate groups)：假如團體中並沒有一個成員得自公共財的收益，大到足以讓他願意獨力提供公共財，而此團體的成員也不是多到沒有成員會注意到其他成員，是否為公共財的生產而盡力，則此團體稱為中介團體。在這樣的團體，公共財

<sup>3</sup> 吳乃德，〈導言：理性人的非理性社會？〉，刊於《集體行動的邏輯》，董安琪譯，台北：遠流，1989年，頁5。

<sup>4</sup> Olson, p.58.

有可能被生產，也有可能不被生產。

(三)大團體/潛在團體(latent groups)：無論團體成員是否為公共財的生產而盡力，都不會明顯影響其他成員。因此，此種團體根本沒有生產公共財的誘因。

綜上所述，Olson 認為團體大小是決定自動且理性的個人自利行為，能否導致團體集體行動的關鍵性因素之一。而小團體較大團體更能為其共同利益而努力；大團體只有仰賴選擇性誘因才能被實現或動員。<sup>5</sup>

## 二、大團體缺憾的彌補

Olson 認為大團體要避免搭便車出現，就必須運用強制的手段，或提供選擇性誘因(selective incentive)給予其成員，才能給予那些拒絕為組織利益努力的成員，與那些為組織利益獻身的成員，不同的待遇。而這種選擇性誘因可以是正向的，也可以是負向的。<sup>6</sup>正向誘因提供了參與者的利益，而負向誘因則增加了不參與者的成本。

(一)正向選擇性誘因：獎賞成員為團體利益賣命的積極性激勵。包括如下：1)、經濟性誘因：許多組織提供一些只有會員才得享有的福利，以吸引團體成員參加組織。例如：工會對參加者提供種種保險、福利或年資等非集體性利益，有時甚至包括為成員謀職的責任，更重要的一點是工會受理會員對雇主的抱怨；<sup>7</sup>美國醫療協會提供會員多項選擇性及非集體性的利益，包括瀆職辯護的支持、發行會員所需的醫學期刊、舉辦研討會等；<sup>8</sup>2)、社會

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp.49-52.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.51.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.75.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.140.

性誘因：經濟性誘因並非唯一有關的因素，人們還有其它目標，例如：特權、尊敬、友誼或種種社會與心理的目標。假設有一小群具有共同利益的人剛好是朋友，或者屬於同一個社交俱樂部，假使有人逃避負擔公共財的責任，雖然金錢上佔到便宜，社交上的損失卻可能更為嚴重。社會地位與被社會接受是個人的非公共財，所以社會獎懲是一項用來激勵潛在團體的選擇性誘因。這些社會誘因能夠區分不同的個人：順從者則被接納進入團體核心，反抗者被流放排斥。但是，社會壓力與社會誘因只有在成員有面對面接觸機會的小團體，或是由小團體組成的聯盟式的大團體才能發揮其作用。Olson 進一步指出，除非是小團體的聯盟，否則有利於公共財產產生的社會壓力很難形成。<sup>9</sup>

(二)負向選擇誘因：亦即懲罰成員沒支付所分攤團體行動成本的強制性措施。<sup>10</sup>例如：將未參加集體行動的成員排斥於社交圈之外、未加入工會者不得工作、割壞沒有參加集體行動之成員的車子輪胎等。

### 三、工會團體的維持

在工會發展過程中，Olson 認為成立小工會，不一定要靠強制，但對大工會而言，強制力量是很重要的。包括強制入會、霸工糾察線(picket lines)、封閉工廠(closed shop)、工會工廠(union shop)等方式，來脅迫勞工加入工會或參加罷工行動，以克服搭便車問題，並確保勞工薪資穩定、全面罷工的有效性、凝聚集體談判力量等公共財的存在。許多工會還有提供正向選擇性誘因，讓加入工會者得享有會員專用的非集體利益。例如：提供各種保險、罷工保險金、替會員謀職等。<sup>11</sup>Olson 更指出，勞工對工會事

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp.60-63.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.51.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp.68-74.

務漠不關心，但對迫使他們支持工會的手段卻熱烈擁護。有 90% 以上的人不參加工會事務及會議，但投票贊成迫使自己隸屬工會並繳交會費的人也超過 90%。這種心理看似矛盾之至，但事實上勞工並沒有不一致，他們的行動與態度正是理性的表現，因為它們希望自己以外的人去參加。<sup>12</sup>正是因為勞工過於考慮自己的利益，他們才不願參加工會運動或社會運動，而這也正是個人主義與集體行動之矛盾。

#### 四、副產品理論

所謂副產品理論，簡單的說，就是給予加入的成員一些與團體目標無關的利益。Olson 認為龐大而有效的經濟遊說團，事實上只是某些組織為取得力量與贏得支持時所得到的副產品。因為這些組織除了遊說以爭取更多的公共財外，還有其它功能。Olson 斷言大團體的集體財的提供，是選擇性誘因的副產品，並以此解釋美國的龐大經濟壓力團體——包括工會、農會及專業組織等，是藉遊說以外的功能以獲得成員的支持。<sup>13</sup>因而，大團體之所以能成事，是因為選擇性誘因而非所謂的共同利益。<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.86.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp.132-135.

<sup>14</sup> 朱志宏與謝復生，頁 13。

## 第二節 對 Olson 理論之修正

Olson 雖提出選擇性誘因作為解決集體行動中，組織遭受到困境的解決方式，但並未說明是由誰來提供成員選擇性誘因？如何提供？而且，若依 Olson 設定之經濟性自利動機出發，亦無法對諸如環保團體等公益性團體的設立與活動，做出合理解釋。因此，在 Olson 於 1971 年提出 *The Logic of Collective Action* 之後，有部份學者對此提出理念的補充與修正。

### 一、Russell Hardin 的觀點

Olson 以經濟學的理性假設分析個人的自利行為，因集體行動所追求的公共財的特性，促使搭便車者的產生，導致大團體的集體行動難以出現。但在六〇年代末和七〇年代初期，出現許多基於公益而非自利的團體，例如：民權運動團體、反戰團體、環保團體、婦女團體等。故以理性經濟來解釋這些團體的產生便有所不足。因此，Hardin 主張除了 Olson 所說的選擇性誘因外，還有一些因素可以促進成員參與集體行動，Hardin 稱之為超理性的動機(extra-rational motivation)，包括道德動機(moral motivation)經由參與滿足自我實現的期望(the desire for self-development through participation)、資訊不足(ignorance or lack of information)及誤解(misunderstanding)等。<sup>15</sup>換言之，個別成員參與集體行動的動機並非單純的自利考量，可能是為了某種意識形態、宗教觀或道德理念，如美國廢除死刑同盟；也可能是為了創造歷史，如我國百萬紅衫軍倒扁反貪腐活動；甚至是因為資訊不足而盤算錯誤。這些因素對於一些團體而言，同樣具有相當的解釋效力。

除了超理性的動機外，Hardin 也認為不能單以團體的大小來界定集體行動成功的機率，而應該以成員在團體中付出的成本與

<sup>15</sup> Russell Hardin, *Collective Action* (Baltimore : Resources for the Future, Inc., 1982), pp.103-108.

獲得的利益來探討。主張即便是團體中大多數的成員都是搭便車者，只要團體中有一小部份成員重視這些利益，願意承擔起團體的成本，大團體的集體行動仍然可能成功。<sup>16</sup>

## 二、政治企業家理論(political entrepreneurs)

Olson 的理論適用範圍是有限的，他自己承認強制能說明初期的地方工會為什麼會演變成全國性的大組織，卻無法解釋工會產生的根本原因。他也提到農會總會的穩定與龐大，可歸因於政府提供的技術協助和本身的選擇性誘因，但對各地農會的興起不能給予清楚的交待。因此，他的理論較適合於利益團體成長的解釋，較不能解釋利益團體的形成。<sup>17</sup>且 Olson 雖提出選擇性誘因作為解決集體行動中，組織遭受困境的解決方式，但並未說明是由誰來提供成員選擇性誘因？如何提供？政治企業家的角色，或可補充此一問題。

政治企業家的概念出現在美國經濟學者 Richard Wagner 對 Olson《集體行動的邏輯》的書評中，Wagner 認為 Olson 的論點，只能部份說明團體的內部運作情形，他認為團體能形成且維持下去，不只是因為選擇性誘因，而且是因為某些特別的政治企業家的努力，政治企業家可以幫助團體取得集體財。<sup>18</sup>

Robert H. Salisbury 則以交換理論及企業家的概念來討論利益團體的形成。Salisbury 認為開創者的企業家是自動自發的，且企業家並非完全經濟自利，其所追求的目標未必要和團體所追求的集體財有關，他們的動機是多樣的和混合的。<sup>19</sup>利益團體形成的重要因素在於肯率先投下資本，以結合具有共同利益團體潛在

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp.38-42.

<sup>17</sup> 鄢桃生，《奧爾森的集體行動理論：兼論多元主義》，台北：政治大學政治研究所碩士論文，1987年，頁62-63。

<sup>18</sup> Olson, pp.174-175.

<sup>19</sup> Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13(February, 1969), pp.1-32.



成員的企業家。在企業家挺身而出時，其會提供某種利益以吸引團體潛在成員的加入。在團體形成後，成員也必須以相當的利益回饋企業家，此即所謂的交換過程，如此才能維持利益團體的運作不墜。<sup>20</sup>

而政治企業家所能提供的利益為何？Salisbury 依據 Peter B. Clark 與 James Q. Wilson 的組織誘因系統理論，將利益分為三類：1)、物質性誘因(material incentives)：這些是有形的報酬，如金錢或隨時可用貨幣折算的事務和服務。例如：薪水、工資、紅利、減稅、關稅的降低、財產價值的增加、商品和服務的折扣等；2)、團結性誘因(solidary incentives)：這些是無形的報酬。如社交生活、意氣相投、團體成員資格的認同與感覺、由成員資格得來的地位或歡樂等。這些社會性質的誘因衍生於社會互動，會員可藉彼此的認識，享受交際的樂趣，建立心靈性質的社會關係，創造自己的團結性利益；3)、目的性誘因(purposive incentives)：此類無形的報酬，通常與意識型態或特定議題有關。這是因為個人支持他所認為有價值的主義、目的、原則，而獲得意識上滿足感之無形報酬。這種型態的誘因不需直接衍生自社會關係，因此個人可能不會遇到團體中其他人或知道他們是誰。目的性誘因可能衍生自要求一特定法律的制定、特定實務的採納、改變現狀或制度。<sup>21</sup>

Norman Frohlich 與 Joe A. Oppenheimer 為政治企業家理論之代表性人物，Frohlich 與 Oppenheimer 在其著作 *Modern Political Economy* 中指出，政治企業家對於組織的集體行動具有悠關成敗的影響力。政治企業家必須採行策略，讓成員所獲得的利益超過所付出之成本，並藉此獲得組織成員對集體行動的投入。他也必須評估報酬與風險等因素，以報酬為誘因或是強制性手段，來增

<sup>20</sup> 費工信，《解嚴後利益團體活動方式及其規範之研究》，台北：政治大學政治研究所碩士論文，1999年，頁14-15。

<sup>21</sup> 謝碧瑩，《全國教師會之集體行動》，高雄：中山大學政治研究所碩士論文，2004年，頁60。

強成員對於組織集體行動的參與。

此外，何以政治企業家願意花費時間或資源在團體的創立上呢？Frohlich 與 Oppenheimer 將政治企業家分為自利型與利他型兩類。自利型政治企業家所期望回收得可能是物質性的，例如：選票、紅利、財富；也有可能是非物質性的，例如：榮耀、權力、讚賞、名聲。而利他型的政治企業家通常不是基於物質型的報酬而採取行動，他們可能貧困一生，其誘因是團體的福祉、道德感、忠誠等，但這類的政治企業家非常少見。一般而言，在組織草創時期，他帶領成員成立組織與完成使命，通常其充滿了理想主義，基本上以利他主義者居多；在組織順利運行之後，後繼者相對於第一代政治企業家，較無理想性格，許多為自利型者。

但不論其動機是利他或自利的，政治企業家都必須符合組織成員的需求，無論組織是否為慈善團體，成員基本上都是以自利為動機，投入活動都是以滿足自我利益為前提。因此，政治企業家必須考量成本與利益的關係，以最小的成本換取最大的利益，才能促使成員為集體行動貢獻力量，組織的集體行動才得以成功。總之，政治企業家的領導能力，對組織的開創與維持是非常重要的。不僅如此，行體行動的困境—組織成員搭便車的情形，也是靠政治企業家來克服。<sup>22</sup>

### 三、重複的囚犯困境

除了上述的修正理論外，一個更重要的理論突破，是「重複的囚犯困境」(iterated prisoner's dilemma)被引介到利益團體活動的研究上。所謂囚犯的困境，是博弈理論中一個有名的賽局，是典型的非零和賽局(nonzero-sum game)，它是個別理性和集體理性之間，所有衝突和矛盾最為具體的表現。<sup>23</sup>這個賽局有個故事

<sup>22</sup> Norman Frohlich and Joe A. Oppenheimer, *Modern Political Economy* (Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1978), pp.66-89.

<sup>23</sup> 吳家詮，〈客運業集體行動形成與策略分析—北市民營公車六二二罷駛個案研究〉，台北：政

：假定有甲、乙兩個嫌犯為了一個共同犯下的案子，被捉進去官府；為避免串供，兩人被關在不同的牢房裡。兩人都有兩項不同的選擇，或認罪，或不認罪。如果兩人都認罪，他們將各被判十年徒刑；若兩人均死不認罪，則兩人會因其它較輕的案件，各被判兩年徒刑；假若一人認罪，一人不認罪，則認罪者將只判一年徒刑，而死不認罪者將被判處十五年的最高徒刑。試問，這兩個人犯將何以自處？兩人所面對的選擇及可能後果，<sup>24</sup>如(圖 3-2)所示。

乙

		不認罪	認罪
甲	不認罪	-2, -2	-15, -1
	認罪	-1, -15	-10, -10

圖 3-2：囚犯的困境

資料來源：朱志宏與謝復生，《利益團體參與政治過程之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會，1989年，頁15。

其中四個方格代表四種可能的結果，每一方格左邊之數字代表甲所受的處分，右邊代表乙所受的處份。我們可以很清楚地從圖中看出，無論甲或乙，認罪都比不認罪好。以甲而言，如果其同伴不認罪，則甲若認罪，將被判處一年徒刑，甲若不認罪，將被判兩年徒刑，顯然認罪要比不認罪好；倘若其同伴認罪，則甲若認罪，將被判十年徒刑，甲若不認罪，將被判十五年徒刑，顯見認罪亦要比不認罪好。因此，無論其同伴如何選擇，甲選擇認

治大學勞工研究所碩士論文，1986年，頁29。

<sup>24</sup> 朱志宏與謝復生，頁14-15。

罪，其後果均比不認罪好，甲自然會認罪，乙的情況亦同。

然而，在甲、乙兩人均認罪的情況下，兩人將各被判處十年徒刑，這個結果顯然比兩人都不認罪而各獲兩年的徒刑要差，這正是一個「困境」。這個困境之所以出現，乃因甲、乙兩個人被關在不同牢房，無法串供之故。在雙方缺乏溝通的情況下，無論甲、乙均不敢堅不認罪，因為如果己方不認罪而對手認罪的話，不認罪的一方將被判處十五年的最高刑！（當然，在此情況下，認罪的一方將只被判刑一年，何其愉快！）

由此可見，在雙方缺少溝通的情況下，困境實難避免。不過，如果雙方有機會溝通，或這賽局不只玩一次，使雙方可逐漸培養出默契，其困境未嘗不可解決。在新的情況下，雙方或可透過某種途徑，建立互信，使一個較好的局面得以實現。

Olson 所述大團體的難題，與只玩一次的囚犯的困境，非常相似：雙方如果能夠合作（不認罪），則彼此的共同利益可以獲得相當的滿足；但雙方都擔心自己出力了，對方卻按兵不動（認罪），使自己只有出、沒有進，損失不貲。因此，也寧可收兵，希望藉他人之力，來撿個便宜。倘若人人都如此盤算，則所謂共同利益就無法被提供了。然而，在現實世界裏，事情的演變並不必然如此。在許多情況下，人們彼此之間可能會有不少溝通的機會，這個賽局也不是只玩一回。因此，大家有可能培養出共識、互信來。如此，即便是一個大團體也有組成的可能。

綜上所述，Hardin 所說的非經濟性自利動機之超理性的動機、政治企業家理論、重複的囚犯困境等概念的引進，都是對 Olson 理論的重要修正。也因此，對一些 Olson 原先認為不易甚至無法組成的團體，現在也有可能成立了。此修正後的理論，應更符實際。<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> 朱志宏與謝復生，頁 15-16。

### 第三節 我國學界對 Olson 理論的應用與研究

研究集體行動的途徑，可分為理性選擇學派與非理性選擇學派等兩大研究途徑。所謂理性選擇學派是將經濟學研究方法應用到政治研究，亦即是政治經濟分析方法的運用。包括：Olson 行體行動理論、Hardin 之超理性的動機、政治企業家理論等。而非理性選擇學派的社會運動理論，則是非為個人利益最大化的社會運動理論學派，早期的社會運動文獻注重集體行為的探討，分析群眾心理與行為面向。而現代的社會運動研究則注意到個人的動機、社會結構、資源分配及社會動員的因素。<sup>26</sup>非理性選擇學派包括：認同理論、相對剝奪理論、累加價值論、資源動員論、政治過程理論、新社會運動論等。

本研究採理性選擇學派途徑來研究，並以 Olson 「集體行動的邏輯」為理論基礎。在我國引用 Olson 「集體行動的邏輯」所定義之相關碩士論文計有十一篇，分述如下：

#### 一、鄢桃生的「奧爾森的集體行動理論：兼論多元主義」

鄢桃生從 Olson 的理論分析，專注於利益團體新模型的建立。<sup>27</sup>他認為公益團體的大量形成並不必然否定 Olson 的理論，因為很多團體是接受贊助而形成和維持下去的，但其成長易受限制。而公益團體比其他形態的團體，更容易受到搭便車的威脅，因為它提供的是集體財，或是接近於公共財。但那些由政治企業家創建，不依靠外來贊助，卻能提供集體財的團體是 Olson 理論不能解釋的。選擇性誘因在解釋團體的形成上並不是完全有用，但在解釋其成長上還是有用的。

<sup>26</sup> 范輝珍等，《社會運動》，台北：空中大學，1999年，頁3。

<sup>27</sup> 鄢桃生，頁150-151。

## 二、王淑慧的「台灣石油工會會員參與工會活動之研究－奧爾森集體行動理論之分析應用」

王淑慧以理論分析與實證調查研究作為研究方法，研究 1988 年 715 台灣石油工會至經濟部抗議及立法院請願之遊行活動，進行 Olson 集體行動理論之驗證研究。<sup>28</sup>王氏認為，Olson 認為促成個人加入或參加集體行動的主要因素一個別的選擇性誘因與強制方法，但在台灣石油工會會員參與工會的程度與 715 遊行抗議活動的影響因素上，並不是最重要的影響力量，反而工會的集體財才是會員參與工會活動與 715 集體行動的重要因素。但王氏同意，工會規模與搭便車理論，的確在解釋會員參與工會活動上，具有相當的說服力。但最後集體行動的成敗，王氏認為，領導者是否具備政治企業家或傾向政治企業家的特質，仍然扮演著關鍵的角色。

集體行動理論呈現許多重要的現象，但也產生許多值的商權的問題。例如：工會集體財才是工會員工所真正重視的，說明人雖理性與自利，但在共同利益的訴求下，仍有許多人願意比他人多付出成本，即使爭取到的成果並不是自己獨享。而如果將所有參加團體或集體行動者，解釋成各懷有個別的目的與需求，重視個人之利益優先於團體利益，則又似乎過於簡化與牽強。台灣石油工會整個大環境的特殊背景，且政治介入程度與法律規定國營工會的強制性質，均造成工會性質不同於西方的自主性經濟工會，致使 Olson 的理論在適用上，受到相當程度的侷限。

## 三、林錫興的「集體行動的形成－社會困局的分析」

<sup>28</sup> 王淑慧，《台灣石油工會會員參與工會活動之研究－奧爾森集體行動理論之分析應用》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，1990 年，頁 99-100。

林錫興針對公共財的生產是否具有總合性、公共財的享用是否具有可分性、個人對公共的評價和個人對集體行動的效能感，來分析理性的個人在何種情況之下，願意參加集體行動。<sup>29</sup> 林氏認為如果公共財的生產具有總合性，則公共財的提供因須跨過較高門檻，自願負擔成本者較少。但倘若個人對公共財的評價高、對集體行動的效能感高、或公共財的享用不可分時，自願負擔成本的人數將較多。

#### 四、吳家詮的「客運業集體行動形成與策略分析—台北市民營公車 622 罷駛個案研究」

吳家詮利用文獻探討法與深入訪談法，利用集體行動理論與賽局理論，研究 1993 年台北市公車無預警之 622 罷駛事件的集體行動，其研究發現如下：<sup>30</sup>

- 1)、政治組織者(political organizer)在集體行動形成過程中扮演著極重要的角色。
- 2)、社會性誘因的提供在避免集體行動搭便車問題上，遠較經濟性誘因重要。
- 3)、當集體行動(罷工)是工人與資方對抗第三者施壓的手段時，唯有在雙方資訊充分下，才可能發生罷工。
- 4)、中低層管理幹部(各站發車調度員)，在抗爭行動形成過程中扮演著動員催化關鍵。
- 5)、北市民營公車集體抗爭行動日趨制度化、組織化。

#### 五、涂建平的「慈濟功德會做為集體行動邏輯之個案研究」

<sup>29</sup> 林錫興，《集體行動的形成—社會困局的分析》，台北：政治大學政治研究所碩士論文，1990年，頁 166-167。

<sup>30</sup> 吳家詮，頁 108-110。

涂建平以文獻研究、參與觀察、深入訪談等研究方法，探討慈濟人行為模式的原始動機與運作方式，探究慈濟功德會集體行動成功之原因為何？如何克服集體行動的困境？提供何種選擇性誘因？除選擇性誘因外，是否還有其它因素存在？證嚴法師在集體行動中之角色與策略？其研究發現如下：<sup>31</sup>

- 1)、若僅以 Olson 的集體行動的邏輯去分析慈濟功德會的組織運作情形，對於他們成功的因素並無法做周延的解釋。若輔以 Hardin 的理論與政治企業家理論，則更說明慈濟成功的原因。
- 2)、慈濟功德會集體行動成功的關鍵因素包括：選擇性誘因是成功的重要關鍵、社區志工的小組織運作模式、成功的行銷與勸募的策略、證嚴法師成功扮演政治企業家角色。
- 3)、理性選擇理論在檢驗慈濟功德會的過程中，並不會造成「自利」與「利他」的衝突，甚至是共生共利。因此，以理性選擇理論來檢驗慈濟人行為，仍具有相當周延的解釋力。

## 六、楊瑜的「高雄市教師會參與民主政治過程之研究」

楊瑜以文獻分析法為主、深度訪談法為輔的研究方法，探討高雄市教師會組織成立緣起、組織機制運作策略、對民主政治產生之效應，並以 2002 年 928 教師節大遊行為實際案例，探討高雄市教師會如何有效動員其成員，採取集體行動之策略？不同教育背景變項的人員，對教師節大遊行之看法及回應等。<sup>32</sup>

該論文指出，高雄市中小學教師加入教師會之原因依序為：團結性誘因、目的性誘因、經濟性誘因。Olson 所強調的選擇性

<sup>31</sup> 涂建平，《慈濟功德會做為集體行動邏輯之個案研究》，高雄：中山大學政治研究所碩士論文，2003 年，頁 179-182。

<sup>32</sup> 楊瑜，《高雄市教師會參與民主政治過程之研究》，高雄：中山大學政治研究所碩士論文，2004 年，頁 79-83。



誘因，似乎在高雄市教師會的運作中，並不特別凸顯。但教師會所提供的「副產品與特殊利益誘因」、「負向選擇性誘因」、「心理型誘因」等，也的確壓抑了搭便車的邏輯。由高雄市中小學教師會的例證說明，如果有妥善的制度設計，集體行動仍然可以克服搭便車心態而發揮效果。

## 七、謝碧瑩的「全國教師會之集體行動分析」

謝碧瑩以文獻分析法、半開放型(半結構型)訪談為主，參與型觀察為輔之研究方法，研究全國教師會因何能組成？如何克服集體行動的困境？並涵蓋 2002 年「團結·928 大遊行」，探討全國教師會集體行動的困境及其解決。<sup>33</sup>

全國教師會成立之初擁有將近十萬名的會員，如此規模的團體，相當符合 Olson 導致集體行動困境的條件，但全國教師會卻以：小團體的組織方式、公共財的效益、超理性動機、政治企業家的領導等因素，克服了 Olson 的憂慮。在教師會的創立過程中，Olson 所強調的選擇性誘因，甚至很少被提及。從集體行動的理論來看，教師會在「團結·928 大遊行」中，能夠聚集十萬人就是一個大成功。其成功原因在於遊行運用公共財、超理性動機、團結性誘因、目的性誘因、公共財、政治企業家的領導等。

## 八、林沛瑤的「集體行動的困境與策略—以大陸配偶運動為例」

林沛瑤以文獻考察、調查訪談等研究方法，來研究大陸配偶集體行動的背景、組織、行動過程與集體行動的形成，並以 2003 年 9 月 20 日的「反歧視、反差別對待」抗爭事件為例，檢證集

---

<sup>33</sup> 謝碧瑩，頁 214-221。

體行動困境的解決方法。其研究發現如下：<sup>34</sup>

- 1)、認同理論中的族群認同與女性認同，確實可以用來解釋大陸配偶參與集體行動的原因；資源動員論亦可解釋中華兩岸婚姻協調促進會歷年來所累積下的聲望與人脈，有助於組織動員；相對剝奪論更適合用來解釋大陸配偶來台後，被引發的相對剝奪感，確實有助於集體行動的成功。
- 2)、大陸配偶參加集體行動的動機摻雜著道德與自利的因素，他們是自認為是基於理性自利的結果，認為參加活動所能獲得的收益，比參加活動付出的成本高，所以他們願意付出自己的時間、精力，願意犧牲工作時間、工作所得來參加活動，促使集體行動成功。
- 3)、促進會幹部(政治企業家)用以激勵組織成員的方法並不是傳統假設中的個人利益，而是團結性誘因、目的性誘因。由於大陸配偶族群與促進會的身分特殊，這些非物質性誘因仍可對大陸配偶造成影響，使其願意按照促進會指示行事，參與集體行動。
- 4)、光只有認同仍不足以解釋集體行動的發生，促進會的幹部自己也承認，集體行動的成因相當的複雜，包涵了社會因素、心理因素與事件等要件，要使認同足以影響集體行動，必須要輔以其它因素，光訴諸認同實難以發起集體行動；同時，相對剝奪感亦不足以使大陸配偶參與集體行動。
- 5)、擴大傳統理性選擇理論中對利益的解釋，納入過去被視為非物質層次的道德因素，成功解釋了為何大陸配偶在不確定政府會釋出善意的狀況下，仍願付出成本參加集體行動。
- 6)、大陸配偶集體行動之所以能夠成功，最重要的因素是議題，因政府企圖將身分證取得年限由 8 年延長至 11 年，激

<sup>34</sup> 林沛瑤，《集體行動的困境與策略—以大陸配偶運動為例》，高雄：中山大學政治研究所碩士論文，2005 年，頁 138-144。

起大陸配偶的公憤。故與其切身有關之議題，是活動成功之最重要因素。

### 九、鄭素玲的「台灣地方民主之研究—以台北縣坪林鄉為例」

鄭素玲以深度訪談與文獻分析之研究方法，以理性選擇學派的 Olson、Hardin、政治企業家的理論，及非理性選擇學派的資源動員論、認同理論，來研究坪林鄉 2004 年 9 月 13 日的北宜高速公路坪林交流道開放之公民投票及護溪護漁運動，其集體行動的過程、遭受的困境及解決的策略。其研究發現如下：<sup>35</sup>

- 1)、根據 Olson 提出解決集體行動的困境，就是選擇性誘因的有無。雖然坪林公投當天備有類似園遊會的食物免費提供前往投票者使用，對於行動不便者也提供交通車的接送，但這些誘因並不是鼓勵坪林人積極前往投票的主要原因。因為處於水源保護區長期所受到的種種限制，所引發心理的不平衡，才是趨使坪林人積極前往投票的主因。
- 2)、鄉長是整個公投活動之發起人，扮演資源動員與整合的政治企業家角色。其展現出基於公眾利益的成分大於己身的利益，但在公眾利益的追求中，附帶出其個人政治前途之成果。
- 3)、鄉長在護溪護漁活動上，透過教育、理念推廣等社會性誘因的方式，集結鄉民的力量組織起護溪巡邏隊。另一方面，採取負面誘因的方式，對於抓漁者嚴格的處以罰款。透過集體的行動，護溪護漁已成為鄉民追求的一種生活價值，這之間政治菁英是很重要的因素。

<sup>35</sup> 鄭素玲，《台灣地方民主之研究—以台北縣坪林鄉為例》，高雄：中山大學政治研究所碩士論文，2005 年，頁 69-97。

## 十、趙念魯的「桃園縣國小教師參與教師會之研究－集體行動理論之應用」

趙念魯透過文獻蒐集和深度訪談等研究方法，探討 Olson 集體行動理論的適用性，並以桃園縣國小教師參加教師會的個案加以研究。<sup>36</sup> 趙氏的研究發現，桃園縣國小教師參加教師會確實存在有搭便車的情形，教師會雖然提供了選擇性誘因，但效果相當有限。除非依 Olson 理論所說的強制入會，否則教師會的集體行動困境，將難以徹底解決。

## 十一、湯佳玲的「集體行動與政治企業家互惠之研究－以汐止夢想社區夢想嘉年華為例」

湯佳玲以文獻分析與深度訪談之研究方法，應用 Olson 的集體行動理論、政治企業家理論，以 2005 及 2006 年汐止夢想社區夢想嘉年華活動為研究案例。其研究結果如下：<sup>37</sup>

- 1)、參與活動之社區居民，大多數是傾向 Wilson 組織誘因系統所說的目的性誘因和團結性誘因。一方面認為能夠參與創作親近藝術是件好事，另一方面也是帶小孩來消磨時間，拉近和鄰居的距離。
- 2)、建商蔡聰明先生扮演了政治企業家的角色，其屬於利己型的政治企業家，夢想嘉年華活動一方面滿足他個人的成就、帶來權威、頌揚和名望，為社區帶來許多無形效益等非物質性報酬；另一方面，夢想嘉年華也拉抬了當地的房價，有助其銷售更多房屋，得到更多金錢上的物質報酬。

<sup>36</sup> 趙念魯，《桃園縣國小教師參與教師會之研究－集體行動理論之應用》，台北：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文，2005 年，頁 166-174。

<sup>37</sup> 湯佳玲，《集體行動與政治企業家互惠之研究－以汐止夢想社區夢想嘉年華為例》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，2008 年，頁 47-48。

3)、因為夢想嘉年華自 2002 年開始舉辦的宣傳行銷，造成當地房價維持不錯的水準，儘管這幾年夢想社區沒有派代表參加，夢想社區居民即使搭便車，照樣能享受夢想嘉年華活動所帶來拉抬房價的利益。因此，夢想嘉年華活動直接回饋在政治企業家本身及社區居民身上，形成一個互惠的循環，有利夢想嘉年華的繼續發展。

上述十一篇碩士論文中，馮桃生及林錫興是以純粹理論探討來研究 Olson 的集體行動理論；其餘九篇論文乃以個案研究之方式來檢視 Olson 的集體行動理論的適用性，這一點與本研究是相同的，希望藉由特定利益團體來研究集體行動，探討其理論及相關修正理論之解釋力。其中，楊瑜提出高雄市中小學教師加入教師會之原因依序為：團結性誘因、目的性誘因、經濟性誘因。而謝碧瑩卻認為全國教師會能突破集體行動，是因為小團體組織、公共財效益、超理性動機和政治企業家的領導；至於 Olson 所強調的選擇性誘因，對於教師參加教師會組織並不是重要因素。同樣是教師會的集體行動研究，楊瑜與謝碧瑩兩人的結果卻出現不同的差異，值得注意。

王淑慧所研究的台灣石油工會，與本研究之台鐵工會，同屬國營事業工會之性質。在王淑慧的台灣石油工會集體行動的研究中發現，例如：個別的選擇性誘因與強制方法，並不是台灣石油工會會員參與工會的程度，與 715 遊行抗議活動的最重要的影響力量；工會集體財才是會員參與工會活動與 715 集體行動的重要因素；工會規模與搭便車具有影響會員參與工會活動或集體行動之可能；為 Olson 忽略的政治企業家，卻是促使工會會員參與集體行動的重要力量等研究發現，是否可以適用到台鐵工會的集體行動上？

本研究以台鐵工會作為研究案例，希檢視 Olson 的集體行動

理論是否足以解釋台鐵工會的組成、運作及發展。本研究將從制度面與個人參與之角度，來分析台鐵工會實際運作之集體行動，尤其台鐵工會在 2003 年召開會員大會，通過罷工投票的九一一集體行動之成功，台鐵工會是如何克服集體行動的困境？Olson 理論及其修正理論是否可以說明之，還是有超出此範圍之其他因素？將於第七章來探討之。



## 第四節 台鐵工會經驗與 Olson 理論的反思

### 壹、台鐵工會的遊說經驗

欲探討鐵工會的遊說經驗，尤其是集體行動之採行，必須先討論我國工會與政黨間之關係。因為我國的工會，長期受到政府及政黨之影響，導致工會運動發展並不健全，相當程度地影響了工會的遊說活動。

#### 一、我國工會與政黨

一般工業民主國家，工會與政黨關係的模式大致可分為兩種：一是工會根據意識型態與特定的政黨結合；二是工會採務實取向，以政黨的政策作為支持與否的考量。前者以部份歐洲國家最為顯著，工會事實上參與了某些政黨——尤其是工黨和社會民主黨的創建；後者則以美國為代表，政策立場是美國工會與政黨的接著劑，在任何層次的選舉中，大多數工會是支持民主黨的。1980年代中期以前，我國的各種、各級工會與國民黨的關係極為密切，國民黨建構起一套與其組織架構相對應的工會層級體系，控制了工人與工會內部活動，勞工與工會接受這種控制以交換某些利益，這種工會與政黨間的關係，顯然與民主工業國家不同。<sup>38</sup>

檢視國民黨執政時期，政策上對工會採取輔導與管制之雙重策略。就輔導作為方面，係藉由輔助或協助工會成立，以作為選舉或御用工具。就管制手段而言，則係以分配利益或操縱理監事席次方式，讓工會順從其領導。久而久之，大多數工會均能與政黨關係維持互蒙其利之關係。然而，少數未蒙其利之產業工會，

<sup>38</sup> 許繼峰，〈我國工會組織參與政治過程之探討——以銀行員工會與勞動基準法擴大適用為例〉，《人文及社會科學集刊》，11卷3期(1999年9月)，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁421。

就靠攏在野政黨，各自形成工會與政黨相互依賴關係，此種互動關係模式，亦迥異於國外主要工會與政黨之關係。<sup>39</sup>

我國由於政經環境演變的特殊歷史背景，國家干預的勞動關係制度是一個既包含又排除的政策。此一政策是以兩種面向呈現的，第一種面向是一個對個別勞動者積極保護的政策；第二種面向則是對集體勞動關係壓抑的政策。<sup>40</sup>

戒嚴時期，國民黨黨國體制對勞資關係的直接干預有兩種方式。一是勞工法律體系的干預，它一方面扶植工會的成立，一方面以行政機關介入勞資關係，預防工會活動演變成為國家不能接受的範圍型態。另一種干預勞資關係的作法是戒嚴體制，戒嚴法嚴厲地規範勞工的集體行為，將之視為治安及政治問題。此外，國家對勞資關係的干預亦可分為外部干預及內部干預兩方式。外部干預有兩個層次，一種是設定勞工的工業公民權，一種是否定公民權。也就是一方面國家藉由工會法、勞基法等勞工法令賦予勞工身份的公民各種勞動權，但一方面卻隨即以戒嚴法否定了上述的權利，使得法律所設定的公民權形同具文。至於內部干預指的是非正式管道的壓制及監督，也就是透過執政黨黨務系統的控制及操作，來達到管制、監督、壓抑勞工集體行動的可能。<sup>41</sup>然而，國民黨基於時代的背景所制定的勞動政策，可能有其必然性與正當性，並且亦難以否認其扶植工會組織之善意。但此種政策卻也使工會喪失草根性導致工會能力的衰弱，並且朝向政治性工會主義發展的主要原因。<sup>42</sup>

自 1987 年解嚴後，政治環境比起以前更為開放。除法令的依據外，受自主工會及新興政黨之影響，工會一反過去的溫和態度，以較激烈的手段進行抗爭活動，並爭取勞動法令修正的主導

<sup>39</sup> 成台生，〈我國工會與政黨之互動模式分析—從美、日、英三國工會與政黨互動談起〉，《中山學報》，24 期(2003 年 12 月)，高雄：中山大學中山學術研究所，頁 133。

<sup>40</sup> 潘世偉，〈工會法修正暨相關問題之研究(上)〉，《勞工行政》，102 期(1996 年 10 月)，頁 49。

<sup>41</sup> 王振寰，《資本、勞工與國家機器—台灣的政治與社會轉型》，台北：唐山，1992 年，頁 9-14。

<sup>42</sup> 潘世偉，〈經濟全球化對台灣工會運動影響之探討〉，《輔仁學誌》，38 期(2004 年)，台北：輔仁大學，頁 118。



權。對國民黨而言，長期以來執政之下，只注重經濟發展，而以戒嚴體制壓抑勞工的需求，忽略勞工基本權益。致使面對新興政黨例如民進黨、工黨及勞動黨紛紛提出為勞工謀福利、爭權益的訴求來爭取工會資源獲勞工的認同，使國民黨原先享有工會絕對控制的優勢地位受到挑戰。<sup>43</sup>

1990年代的台灣工會，特別是國營事業工會，面臨民營化政策推動，使得原有「勞工貴族」之稱的國營事業員工，面臨各項福利縮水，甚至工作權不保之問題。促使長期受制於國家控制的國營事業工會，紛紛擺脫國家控制，並自主性的進行聯合，以對抗國家的民營化政策。例如：1995年「公營事業工會聯合會」、1999年「公營事業工會大聯盟」等相繼成立，使得國家所建構國家統合主義一元式的工會結構，面臨瓦解的局面。<sup>44</sup>

2000年政黨輪替前，中華民國全國總工會，是我國官方唯一認可的全國性總工會，其依賴於國民黨政府的補助與扶持，來維持其運作。政府一直以「工會法」第四十九條及五十條之規定，阻止各業全國性工會聯合會組成，扼殺了全國性總工會出現多元化的可能，使得中華民國全國總工會成為過去唯一的總工會。<sup>45</sup>

但在2000年5月政黨輪替後，執政的民進黨在工會法尚未修正通過前，先以行政命令的方式，在2000年9月8日到2001年3月28日，前後約半年的時間內，先後核准「全國產業總工會」、「中華民國全國聯合總工會」、「中華民國全國勞工聯盟總會」、「中華民國職業總工會」、「中華民國全國職業總工會」、「中華民國職業工會全國聯合總會」等六個全國性工會。<sup>46</sup>在當時，「中華民國全國總工會」理事長林惠官為親民黨籍不分區立法委員；

<sup>43</sup> 李允傑，《政府與工會》，台北：國立空中大學，1999年，頁285-290。

<sup>44</sup> 林長造，《台灣鐵路工會變遷與發展—從國家附屬機構邁向自主》，嘉義：中正大學勞工研究所碩士論文，2002年，頁37。

<sup>45</sup> 何學政，《我國工會與政黨關係之研究》，台北：政治大學政治研究所碩士論文，2002年，頁17-18。

<sup>46</sup> 行政院勞工委員會函，〈檢送全國性總工會資料一覽表〉，立法委員林惠官國會辦公室提供，2002年6月14日。

而「全國產業總工會」理事長黃清賢為總統府國策顧問，曾任民進黨不分區國大代表，傾向民進黨；「中華民國全國勞工聯盟總會」理事長侯彩鳳曾任第三屆國大代表、國民黨中常委，傾向國民黨；「中華民國全國聯合總工會」理事長為吳海瑞，曾任國民黨後補中央委員，亦傾向國民黨。在民進黨刻意讓全國性總工會出現多元化之政策下，分化工會之力量，使得我國國家統合主義式的工會，在政黨輪替後，可以說已正式走入歷史。

簡言之，在民進黨執政後，國內主要產業勞工團體，逐漸向執政黨靠攏。原來的中華民國全國總工會則依附於在野黨，而職業工會團體，亦非全部為執政黨所能概括，儼然形成三分天下態勢，造成工會力量的分裂。又從我國 2005 年 2 月第六屆立法委員選舉前觀察工會與政黨之互動，已漸趨與政黨有互動或結盟之態勢。雖有部份工會幹部取得政黨提名為不分區立法委員或參加競選，然整體上對工會運動之主體性格及提昇整體勞工地位，助益不大。反而，卻有弱化工會原有之主體性格趨勢。<sup>47</sup>

我國部份工會領導人，因為在任時表現良好或因其他因素，而有更好的出路，包括擔任政黨提名不分區立法委員、國大代表或是入閣擔任政務官。然而此種工會理事長不論是擔任民代或從是公職後，其表現並不為工會界所肯定，認為是附庸於政黨而缺乏正面評價。本研究訪談時，台鐵工會理事長陳漢卿便表示：

可以這樣講，林惠官、姚江臨，甚至於盧天麟，這些人因為從事勞工運動，然後不論擔任民代或從政，個人認為在勞工運動這塊裏面，離開後缺乏正面的評價。離開這個團體去從政，跟之前的承諾，純粹把工會當跳板，我個人及勞工界都持這種看法。至於吳清賓，可能我要保留一下。很多人有期望、有此想法，這是一條路，一直往上走下去。我個人認為台灣還是成不了這種氣候，像歐洲國家工會領袖出去後，相當程度擁有主導權，而台灣成為政黨工具或附庸。就我認為應對自己團體負責，

<sup>47</sup> 成台生，〈我國工會與政黨互動之構面初探—2000 年政黨輪替後觀察〉，《科技學刊》，15 卷人文社會類 2 期(2006 年 12 月)，雲林：國立雲林科技大學，頁 151。

但普遍存在的是，踏著這團體，尋求個人出路，這是一般的看法。

這種工會附庸於政黨，政黨再利用工會領袖，安排其出任不分區立法委員之惡性循環情況，受到外界許多質疑，認為此對工會自主性之發展，甚為不利。更對工會運動之力量凝聚與遊說活動之進行，帶來極為不利之影響。

由於親民黨籍立法委員林惠官，其曾擔任兩屆台鐵工會理事長、中華民國鐵路工會全國聯合會理事長，又身兼中華民國全國總工會理事長職務。因此，台鐵工會之立法遊說與集體行動之實行，很自然地便透過林惠官立委，找上立法院親民黨黨團進行協助。也正因此，在 2000 年民進黨執政後，台鐵工會一直被政府視為存在有親民黨背後運作之色彩，此對台鐵工會遊說活動之成效與工會之發展，亦產生了相當程度之影響。

## 二、台鐵工會的遊說經驗

欲探討台鐵工會在 2000 年政黨輪替後，其在立法及行政部門之遊說活動，可依直接遊說與間接遊說等兩個類型來討論。

(一)在直接遊說方面：

- 1)、陳情請願：本研究之台鐵工會，也曾到立法院、交通部或其它政府機關做陳情請願的動作。但此類遊說活動的成效，一般來說，並不顯著。
- 2)、邀約請託：台鐵工會亦會使用此種遊說方式，請託立委代為召開公聽會、協調會，或安排行政部門到立法院相關委員會進行專案報告等。正因為此種與決策官員面對面接觸之遊說方式，通常都有不錯的效果，故台鐵工會經常使用此類遊說方式。
- 3)、提供資訊或行政協助：本研究中的台鐵工會，在 2003 年 9 月林惠官等 34 位立委連署提出的「交通部台灣鐵路管理局組織

條例草案」等 5 個鐵路局組織條例草案，即是台鐵工會擬定後直接透過立委提出立法之案例。此外，台鐵工會在九一一集體行動前，及為了爭取互助金全額退還之遊說活動上，亦準備新聞稿或陳情書等相關資料，予媒體或立法委員做為國會問政的參考。因此，台鐵工會經常採取提供資訊或行政協助此種遊說方式，來進行立法遊說工作。

4)、直接與代表掛鈎：台鐵工會為國營事業工會，多數會員為公務員兼具勞工身份者，行事風格較為穩健，且工會財務僅夠提供日常會務之運作。因此不可能也無此經濟能力，採取此種違法之遊說方式。

5)、參與訴訟：以本研究對象的台鐵工會而言，就曾採取此種參與訴訟之遊說方式，企圖向政府施壓。台鐵工會因不滿交通部未依 2003 年承諾，在台北火車站兩個月台割讓給高鐵公司後，營運損失應由高鐵公司給予台鐵補償；及向高鐵公司收取租用松山至北門南隧道租金，涉嫌圖利財團。在 2007 年 11 月 15 日前往台北地檢署，告發交通部長蔡堆及高鐵局長龐家驊涉嫌瀆職。<sup>48</sup>

6)、互惠交換：此種遊說方式，是存在民意代表間之互惠交換行動，自非屬台鐵工會可以採用之遊說方式。

## (二)在間接遊說方面

1)、影響大眾傳播媒體：台鐵工會在 2003 年九一一集體行動前，以不斷召開記者或發出新聞稿之方式，希望經由輿論之形塑，向政府施壓。因此，此種方便且廉價之遊說方式，向為台鐵工會所樂意採用。

2)、直接民主訴求：因為公民投票之實施，需耗費相當大的經費與人力，且結果是難以預料的。因此，包括台鐵工會或其它國營事業工會，從未考慮以公民投票之訴求，做為反對政府民營化政

<sup>48</sup> 〈台鐵工會控告交通部長與高鐵局長瀆職〉，《中央社》，2007 年 11 月 15 日。

策之遊說方式。

- 3)、自行發行刊物：利益團體自行發行刊物具有多重功能，對內可以灌輸成員觀念，更可凝聚向心力，對外可以將其理念與立場傳達給外界，爭取認同與支持。台灣鐵路工會發行之《路工》雜誌，在工會採取陳情請願、街頭抗爭遊行、甚至發動罷工投票時，對內部成員之訊息傳遞、凝具共識、組訓活動、尤其是集體行動之實行，產生莫大助益。同時，由於網際網路之發展，各類的利益團體，包括台鐵工會也透過自設網站，來傳遞組織之理念、訊息與活動，拉進與民眾之距離，亦具有自我行銷與宣傳之意義。
- 4)、召開座談會：台鐵工會雖未自行舉辦大型座談會，但會利用受邀參加座談會或公聽會之時，將工會面臨之困境與反對民營化之態度傳達出去，這亦是一種可行之間接遊說方式。
- 5)、示威遊行：示威遊行之遊說方式，在 2000 年政黨輪替後，台鐵工會在體制內之反應、座談、協商等方式皆無法獲得滿意結果下，不得不數度採取此種遊說方式，尤其在 2003 年九一一集體行動時，達到示威遊行遊說活動之高峰。
- 6)、尋求盟友：台鐵工會雖然有參加一些正式的工會聯合組織，譬如：中華民國全國總工會、全國產業總工會等全國性的工會聯合會組織。但其在 2003 年九一一集體行動時，因考量結盟只是聲勢好看，並無實質助益，且為了避免模糊焦點，因此，並未因該集體行動而與其它工會進行結盟之遊說活動。
- 7)、政黨遊說：台鐵工會在 2000 年以後，因親民黨不分區立法委員林惠官出身於台鐵工會理事長，與台鐵工會感情深厚。因此，台鐵工會自然地以親民黨立法院黨團，為其政黨遊說之主要對象。當然，台鐵工會也與其它國營事業工會一樣，依議題之需要而拜訪其它政黨或立法院黨團，進行政黨遊說活動。
- 8)、參與選舉：台鐵工會雖然未推出自己的候選人，但在立法委員選舉時，都有其重點支持之對象。當然，工會宥於財力有限，無法對其支持的候選人大額捐款。因此，台鐵工會多數採取站台

輔選，動員會員參加候選人造勢場合之作法，來進行輔選工作。期待與其友好之候選人當選後，未來能為工會仗義執言。

9)、動員選民向選區議員寫信打電話：台鐵工會從未採取此種寫信或打電話的遊說方式。或許，此種螞蟻雄兵之遊說方式，效果並不直接，也不適合在當時的台鐵工會重大爭議時來採用。

縱上所述，台鐵工會與一般國營事業工會一樣，多是公務員兼具勞工身份者，是由勞工所組成的有組織之大型非經濟性利益團體，是無力也不會如部份經濟型利益團體，以非法手段來進行遊說活動，以影響政府的政策。

一般而言，利益團體在決定採取間接遊說活動之示威遊行集體行動前，必須考量其與政府之關係，及成功之機會。因為一旦集體行動的動員未能成功，或達不到預期目標，利益團體將受傷的更為嚴重。尤其，台鐵工會為國營事業工會，員工多數具有公務員身份，為政府體制內之一份子，受到行政力量之約束甚大。若採取體制外之示威遊行集體行動，一旦失敗，將成為台鐵工會無法承受之災難，不得不慎重其事。

然而，在 2000 年政黨輪替後，台鐵工會為了爭取工會會員權益及捍衛生存權、工作權，而採取相關遊說動。又因為體制內之陳情、反應與座談等直接遊說活動，未能達到預期成效，在不得已的情況下，改採取間接遊說之示威抗議等集體行動，終於獲得一定的成效。此外，因為台鐵工會是我國國營事業中，第一個憑藉自身力量，成功改變政府台鐵民營化政策的國營事業工會，具有特殊意義。本研究希望能瞭解是否因台鐵產業之特質，抑或其它原因之存在，才使得台鐵工會有相當不錯的遊說成效，此亦值得吾人進一步來探討。

## 貳、Olson 理論的反思

### 一、公共財與集體行動的困境

工會成立的宗旨，在於維護會員的權利。Olson 認為，工會要求的高工資、低工時及改善工作環境，正是勞工們的集體財。<sup>49</sup>因為這種集體的公共財具有不可分割之特性，只要身為工會的一份子，不論他是否貢獻，他都可以享受。因此，在一個人數眾多的大團體中，每一位個別成員的貢獻都微小的不足以影響公共財的成敗。對每一位個別的成員而言，最理想的行為是，自己不貢獻任何勞力或財力，而坐享其成。正是因為多數成員皆抱持著搭便車、坐享其成之心態，不願參與集體行動，便形成了集體行動的困境。換言之，Olson 認為，大型工會團體為會員爭取福利等公共財之努力，因會員普遍存在搭便車、坐享其成之心態下，是不易形成集體行動的。

台鐵工會理事長陳漢卿與前主任秘書吳興仁，在接受本研究訪談時，皆明確指出台鐵工會會員與其它工會一樣，皆是冷漠且普遍存在著搭便車、坐享其成之心態。既然台鐵工會與一般工會一樣，存在著 Olson 所言的搭便車與坐享其成之心態，其在 2003 年中秋節召開會員大會的九一一集體行動，何以能夠超過半數會員參與，計有 7,812 位會員投票通過春節罷工決議，成功的克服集體行動的困境呢？其成功的原因為何？值得吾人加以探討。

### 二、選擇性誘因之重要性

在傳統理論中，一般認為組織或團體的凝聚力，會因為團體

---

<sup>49</sup> Olson, p. 67.

中共識的強度而異。如果意見分歧，就沒有協調與志願的行動。反之，如果大家對團體的目標與進行方式，有相當一致的看法，團體就會有所行動。有時候共識甚至被認為是團體行動或凝聚力的唯一決定因素。然而，Olson 卻指出，共識固然是不可或缺的，但並不能保證團體目標的必然實現。在潛在的團體中，光有全體一致的共識，絕不代表團體的成員，會志願而理性的為這個目標組織起來。Olson 甚至認為，即使連意見絕對一致，志願而理性的行動，都不能促使潛在團體為公共目的而組織起來，更何況真實世界中難有，甚或沒有完全的一致。<sup>50</sup>因此，Olson 認為大團體之所以能成事，是因為選擇性誘因，而非所謂的共同利益。故在 Olson 之集體行動理論中，相當強調選擇性誘因對大團體集體行動之重要性。

Olson 認為大團體不易組成，並指出大型工會需靠強制入會才得以生存，必須提供成員選擇性誘因才能克服搭便車的困境。的確，台鐵工會是採取強制入會之規定，因此，絕大多數員工皆是工會會員。但台鐵工會光是依 Olson 所提之經濟性、社會性誘因或負向選擇性誘因，是否就能克服大團體成員搭便車的困境？便足以解釋台鐵工會 2003 年 9 月 11 日會員大會的成功召開？還是另有其他原因存在呢？Olson 認為，社會壓力與社會誘因（即所謂團結性誘因），只有在成員有面對面接觸機會的小團體，或是由小團體組成的聯邦式的大團體才能發揮其作用，此看法是否適用於台鐵工會之集體行動？本研究希望進一步探討之。

本研究的台鐵工會，自 2000 年起發動數次集體行動。在 2001 年的九一二集體行動，約有 800 位會員參與；在 2002 年的三二六集體行動，有 1,000 位會員參與；在 2003 年的二二四集體行動，近 3,000 名會員參與；至 2003 年九一一集體行動，有超過半數之 7,812 位會員之參與。綜觀台鐵工會這幾次集體行動，參

---

<sup>50</sup> Olson, pp.59-60.



與的人數，一波高過一波，其是否如 Olson 所言，是因為選擇性誘因而非所謂的共同利益呢？倘若台鐵工會並未提供會員選擇性誘因，那它又是如何可以成事呢？此正是本研究要探討之處。

此外，Olson 認為團體縱有共識，也不一定可以將會員組織起來。且在實務上，間接遊說之示威遊行集體行動，雖然有時可以對政策影響產生一定效果，但也不一定可以組織起來。因此，台鐵工會能夠多次地將其會員組織起來，採取集體行動，一定有其原因。台鐵工會又在九一一集體行動動員成功後，其後更改變了政府台鐵民營化政策，其原因何在？政府之考量為何？亦值得進一步探討。

